



Première Conférence internationale FAO/OMS/UA sur la sécurité sanitaire des aliments Addis-Abeba, 12-13 février 2019

Exploiter les dynamiques du marché favorisant la sécurité sanitaire des aliments

Stephen Mbithi

1. Vue d'ensemble

La sécurité sanitaire des aliments est un partenariat: les organismes chargés de la réglementation, la filière agroalimentaire et les consommateurs ont tous un rôle à jouer pour garantir l'accès de tous à des denrées alimentaires sans danger pour la santé. Il est nécessaire de poser des cadres réglementaires dans ce domaine afin de définir ce qui est acceptable et d'établir des mesures pour vérifier et favoriser la mise en conformité et sanctionner les défauts de conformité, de manière à protéger les consommateurs des pratiques dangereuses ou frauduleuses. Mais les denrées alimentaires parviennent aux consommateurs principalement par l'intermédiaire du marché et non des pouvoirs publics. Pour réduire les risques qui pèsent sur la sécurité sanitaire des aliments, il faut que le secteur agroalimentaire mette en œuvre de manière systématique de bonnes pratiques, et il aura plus de chances d'y parvenir si ce sont les consommateurs et le «marché» qui orientent ces pratiques. La protection des marques est une mesure incitative très efficace qui permet d'assurer que les industriels bien implantés respectent des pratiques de gestion rigoureuses en matière de sécurité sanitaire. Dans les pays où dominent les petits producteurs et les marchés non structurés, il est nécessaire de réfléchir soigneusement à l'exploitation possible des mécanismes du marché qui jouent en faveur de la sécurité sanitaire.

2. Principaux éléments que les décideurs doivent prendre en compte

2.1 Prise en compte du rôle des consommateurs comme moteurs de la sécurité sanitaire des aliments sur le marché

L'information des consommateurs joue un rôle majeur en ce qu'elle crée les conditions dans lesquelles les consommateurs sont en mesure d'œuvrer à l'amélioration des pratiques de la filière d'approvisionnement en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments. Grâce aux initiatives de sensibilisation et d'éducation, les consommateurs sont mieux placés pour reconnaître et récompenser les bonnes pratiques des industriels et commerçants en matière d'hygiène; dans plusieurs cas, ce type d'initiatives a porté ses fruits avec les vendeurs de rue. Les programmes d'éducation et de sensibilisation à l'intention des consommateurs permettent également à ceux-ci

de réduire les risques pour la sécurité sanitaire en améliorant leurs propres usages s'agissant de la manipulation et de la préparation des aliments.

Si une grande partie des informations dont ils disposent n'est pas fiable, comment pourraient-ils jouer leur rôle de promoteurs de la sécurité sanitaire des aliments. Il faut que les gouvernements et la sphère associative agissent pour responsabiliser les détenteurs d'informations et leur imposer l'obligation de rendre des comptes.

2.2 Le risque d'un système à deux vitesses et la nécessité de protéger les populations locales

Très souvent, il existe des dynamiques évidentes qui favorisent la sécurité sanitaire des exportations alimentaires. En l'absence de dynamiques fortes dans les marchés intérieurs de nombreux pays en développement et faute d'une attention suffisante de la part des pouvoirs publics, l'état de la sécurité sanitaire des aliments dans le pays pourrait se dégrader à divers égards. Par exemple, les rebuts des marchés d'exportation peuvent être introduits dans les circuits commerciaux intérieurs, et les autorités nationales chargées du contrôle des aliments peuvent se retrouver dans l'obligation de consacrer une part disproportionnée de leurs ressources à la sécurité sanitaire des exportations, au détriment de l'attention consacrée à la sécurité sanitaire interne.

S'il est inacceptable qu'il existe des systèmes à deux vitesses, qui se contentent de laisser sans protection une grande partie de leurs consommateurs face aux risques qui pèsent sur la sécurité sanitaire des aliments, il convient de noter que les gouvernements peuvent décider d'appliquer des réglementations différentes sur certains segments de leur marché intérieur. Certaines entreprises peuvent par exemple être dispensées de certaines obligations relatives à l'analyse des risques-points critiques pour leur maîtrise (HACCP), et il est possible de mettre en place des dispositifs qui permettent une application progressive des nouvelles obligations réglementaires. Ces décisions doivent se fonder sur une évaluation rigoureuse des risques et viser à l'amélioration continue de la sécurité sanitaire des aliments, tout en donnant aux petits acteurs la possibilité de renforcer leurs systèmes de gestion de la sécurité sanitaire. Ces exceptions doivent toutefois s'appuyer sur des processus transparents capables de démontrer que les niveaux de risque sont faibles dans les systèmes nationaux de production, en regard d'autres sources d'approvisionnement. Il faut aussi ouvrir la possibilité de contrôles réduits à d'autres fournisseurs, y compris à ceux de pays exportateurs, dès lors qu'ils ont apporté la preuve qu'ils présentaient un faible degré de risque.

2.3 Outils du marché favorisant la sécurité sanitaire des aliments: normes du secteur privé et obligations en matière d'analyse

À l'heure actuelle, dans notre marché mondialisé, les programmes de normes privés sont des outils importants au moyen desquels les entreprises peuvent veiller à la sécurité sanitaire des aliments tout au long de leurs filières d'approvisionnement. Pour les fournisseurs des pays où les systèmes de contrôle sont peu efficaces, ces programmes sont importants car ils leur ouvrent l'accès à des marchés d'exportation et à des marchés de niche locaux. Les autorités chargées de l'importation recourent de plus en plus à ces programmes qui font appel à des tierces parties; la publication des «Approches réglementaires par rapport aux dispositifs d'assurance par des

tiers en matière de sécurité sanitaire des aliments et des pratiques loyales dans le commerce alimentaire» est actuellement à l'examen dans le cadre des travaux du Codex Alimentarius et des directives relatives à ces questions seront présentées pour adoption à la prochaine session de la Commission du Codex Alimentarius, en juillet 2019. Il est essentiel que ces dispositifs ne marginalisent pas les autorités nationales des pays exportateurs, mais plutôt qu'ils donnent à celles-ci la possibilité de recourir à des outils et à des informations supplémentaires à l'appui des objectifs de sécurité sanitaire des aliments dans le pays.

Cependant, plusieurs de ces programmes de normes privés entraînent des coûts évitables pour les producteurs, notamment en ce qui concerne les obligations précises en matière d'inspection ou d'analyse qui, dans certains cas, ne sont pas utiles au renforcement de la sécurité sanitaire. Ces dispositifs sont généralement mis en place directement auprès des détaillants, et souvent les petits producteurs n'ont pas l'occasion de faire entendre leurs préoccupations: ils ne peuvent que se plier aux dispositifs, s'ils en ont les moyens. Ce silence imposé touche aussi parfois les autorités des pays où les dispositifs sont établis. Il faut espérer que les débats au sein du Codex mèneront à une amélioration de cette situation dans de nombreux pays en développement.

Les associations d'industriels sont des lieux d'échange importants dans lesquels les autorités chargées de la réglementation et le secteur privé peuvent œuvrer au renforcement de la conformité à la sécurité sanitaire des aliments. Des associations représentatives peuvent ainsi élaborer des codes de sécurité sanitaire qui prennent en compte les obligations réglementaires et organiser des inspections et des processus de certification conjoints qui diminuent le coût de mise en conformité pour les producteurs. Ces associations peuvent également mettre en place des programmes locaux sur la base du volontariat, conformes aux programmes internationaux, mais dont les critères de conformité sont adaptés au contexte. Ainsi, par exemple, KenyaGAP, de l'association des exportateurs de fruits et des légumes frais du Kenya, est un programme local qui simplifie les critères de conformité du GLOBALGAP, ce qui permet aux petits producteurs de s'y conformer à moindre coût. De la même manière, plusieurs autres pays ont élaboré des procédures de conformité simplifiées au moyen de différents dispositifs.

2.4 Appui technique: renforcer la compétitivité des petites entreprises

En ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments, les entreprises, petites et moyennes notamment, ont besoin d'un appui technique. En particulier, elles ont besoin d'être mises au courant en temps utile des obligations émergentes du marché et des mécanismes de mise en conformité. Souvent, les petites entreprises ne sont pas en mesure de recruter du personnel compétent de gestion de la sécurité sanitaire de leurs activités, et sont donc tributaires de l'appui technique centralisé au niveau des associations, conjugué aux services de vulgarisation fournis par des agents de supervision officiels qui leur permettent d'assurer leur conformité aux obligations de sécurité sanitaire des aliments. C'est le cas dans les pays tant développés qu'en développement. En Belgique, le label Flandria propose des services de vulgarisation aux agriculteurs, qui portent notamment sur la conformité aux normes, et les aide à consolider leur activité et à commercialiser leurs produits. C'est aussi le cas au Kenya et en Tanzanie: les producteurs de fruits et de légumes frais et de fleurs comptent dans une large mesure sur les associations pour renforcer leurs capacités de mise en conformité aux normes.

Il est nécessaire, notamment dans les pays en développement, de consolider les programmes de renforcement des capacités en matière de gestion de la sécurité sanitaire au sein des établissements de production et de transformation des aliments. Ces programmes devraient comprendre une aide qui ouvre l'accès à des équipements et à des installations adaptés ainsi que des formateurs, qui sont nécessaires à la mise en conformité aux normes.

2.5 Renforcer le rôle des associations du secteur privé en vue de promouvoir la confiance du public dans la sécurité sanitaire des aliments

La sécurité sanitaire des aliments est un problème de conformité, laquelle doit être assurée en tout temps par les autorités chargées de la réglementation, et non un outil de différenciation des produits ni une stratégie de commercialisation. La collaboration entre les organisations du secteur privé et les autorités chargées de la réglementation peut permettre d'assurer la conformité des producteurs et des intermédiaires de la filière agro-alimentaire aux normes de sécurité sanitaire. Les autorités de réglementation sont souvent enclines à apporter leur appui aux associations du secteur privé qui sont représentatives d'une majorité d'acteurs du secteur, gérées de manière professionnelle et disposées à aider leurs membres à renforcer leurs capacités. L'appui apporté peut prendre la forme de mesures qui encouragent tous les acteurs du secteur à adhérer à une association afin de favoriser la diffusion rapide d'informations sur les mesures de contrôle et la collaboration en matière de renforcement des capacités. La collaboration entre les pouvoirs publics kényans et l'association des producteurs de fruits et de légumes frais a ainsi permis de faciliter la mise en conformité de quelque 150 000 petits producteurs. D'autres cas de collaboration ont vu le jour dans le secteur de la pêche et celui des fruits et des légumes frais en Ghana et en Tanzanie, qui ont eu pour résultat d'améliorer considérablement la conformité des exploitants aux normes, notamment en ce qui concerne la limite maximale de résidus de pesticides. En outre, des partenariats bien conçus et transparents entre les autorités de réglementation et les associations peuvent donner lieu à la création de puissantes macro-institutions, capables de mobiliser l'appui de la part de leurs partenaires de développement aux fins de la conduite de leurs activités

3. Conclusion

Des systèmes de réglementation efficaces sont essentiels à la sécurité sanitaire de l'offre alimentaire, mais l'action publique à elle seule ne suffit pas. La sensibilisation des consommateurs et la présence d'un cadre institutionnel qui leur donne des moyens sont à même de créer au sein du marché une dynamique positive qui met la sécurité sanitaire des aliments au cœur des préoccupations. La fourniture de services d'appui technique aux petits producteurs par des institutions, étatiques ou non, peut rendre ceux-ci plus compétitifs sur le marché en car elle permet d'améliorer la sécurité sanitaire et la qualité de leurs produits et d'accroître leur productivité.